

社会主义新农村建设丛书

瞿振元 李小云 王秀清 ◎ 主编

中国社会主义

新农村建设研究

**New Rural Construction in
Socialist China**



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



社会主义新农村建设丛书

中国社会主义 新农村建设研究



瞿振元 李小云 王秀清 ◎ 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

出版者的话

党的十六届五中全会明确提出了推进社会主义新农村建设的伟大历史任务，这一重大决策，是关系到国家长治久安的重要战略举措。

改革开放以来，中国社会发生了翻天覆地的变化，经济社会的发展取得了举世瞩目的成就，但城乡发展的差距也在不断扩大，农村的教育问题、医疗卫生问题、社会保障问题等与农民利益息息相关的问题日益凸显，这些问题得不到解决，全面建设小康社会就只能是一句空话。因此，以“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”为方针建设社会主义新农村，是全面实现小康社会的必然要求，也是实现中华民族伟大复兴的必要保障。推进社会主义新农村建设这一伟大历史任务的提出也表明，我国经济社会的发展水平已经具备了“工业反哺农业，城市支持农村”的条件和能力。

关注社会、关注民生，是出版人的历史责任。2006年是“十一五”开局之年，在深刻理解建设社会主义新农村战略决策重大意义的基础上，我们决定出版“社会主义新农村建设丛书”，目的是全面、系统地记录这一伟大的历史发展阶段，总结经验，展示学者们对农村社会进行实地调查的研究成果，引导新农村建设的 research 发展方向，促进不同研究取向学者之间的相互交流，从而丰富社会新农村建设的理论体系和学术内涵，为中央和地方各级政府更好地了解农村的基本现状和存在的主要问题，为他们更科学地决策提供理论依据和翔实的调查资料，

从而使社会主义新农村建设得到发展和完善。

“社会主义新农村建设丛书”定位于开放的、综合的、高水平的原创性学术研究丛书，致力于推动新农村建设的理论研究和实地调查，密切关注这一研究领域最新的研究成果，力图在研究范围、研究内容、研究方法和技术等方面有所积累和创新。在选题的遴选上，将广泛联系国内外知名的“三农”问题专家；同时，我们更加注重扶植后学，努力挖掘学术功底深厚，有思想、有独到见解的新人的著作，为他们提供成长的平台。我们期望所有关心新农村建设的学者支持我们的行动，为丛书提供高质量的原创作品，共同为农业、农村、农民问题献计、献策。

建设社会主义新农村的历史进程中，没有现成的路可走，这对我们是一个挑战，更是难得的历史机遇。让我们与学界同仁联手，一同瞻望中国社会主义新农村建设的美好未来。

代序 推进社会主义新农村建设

陈锡文

全面建设小康社会最艰巨、最繁重的任务在农村。正是从这一实际国情出发，党的十六届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》（以下简称《建议》），从社会主义现代化建设的全局出发，明确提出了要继续把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，实行“工业反哺农业、城市支持农村”，推进社会主义新农村建设的

（一）推进社会主义新农村建设，是适应我国经济社会发展新阶段提出的必然要求

建设社会主义新农村的目标，曾多次出现在党的文件中。《建议》中再次提出这个目标和要求，有着鲜明的时代特征。

1. 改变农村经济社会发展明显滞后的局面，是全面建设小康社会过程中最艰巨的任务

近年来，我国工业化、城镇化的步伐加快，国民经济持续较快增长，但城乡之间的发展差距却有继续扩大的趋势。农业、农村经济的发展在这样的新背景下出现了不少新问题，突出反映在粮食生产的滑坡和农民增收的困难上。2003年，我国粮食

总产量 8614 亿斤，比 1998 年减少了 1632 亿斤；农民人均纯收入在 1997~2003 的七年间，平均每年只增长 4%，城乡居民收入差距进一步扩大。

针对这种情况，党中央、国务院及时明确了要对农业、农村、农民实行“多予、少取、放活”的方针，并出台了一系列强有力的政策措施。中共中央 2004 年“一号文件”中，对农民实行了“两减免、三补贴”的政策，使农民从减免农业税、免征除烟叶外的农业特产税和种粮直接补贴、购买良种补贴、购买大型农机具补贴中，直接得到实惠 451 亿元。2005 年的中央“一号文件”继续加大“两减免、三补贴”的力度，政策直接给予农民的实惠比上年又增加 251.4 亿元。在这一系列强有力的政策措施推动下，再加上市场粮食价格回升和气候比较有利等因素的共同作用，农业、农村经济形势出现了明显的转机。2004 年粮食总产量达到 9389 亿斤，比上年增加 775 亿斤，当年增产的数量为有史以来之最；农民人均纯收入比上年增加 314 元，达到 2936 元，增长 6.8%，是 1997 年以来的最高增幅。2005 年的粮食生产和农民收入增长继续保持好势头，全年粮食总产量有望突破 9500 亿斤；农民人均纯收入扣除价格因素后可望增长 5% 以上。

但是，农村经济社会发展明显滞后的局面是长期形成的，改变农业、农村落后的面貌必须付出长期艰苦的努力。近两年农业和农民收入增长虽已出现转机，但粮食的年度产出和需求仍有缺口，城乡居民收入差距还未见缩小，农村基础设施缺乏和社会事业落后的矛盾还很突出。正如 2005 年中央“一号文件”指出的那样：“必须清醒地看到，农业依然是国民经济发展的薄弱环节，投入不足、基础脆弱的状况并没有改变，粮食增产、农民增收的长效机制并没有建立，制约农业和农村发展的深层次矛盾并没有消除，农村经济社会发展明显滞后的局面并没有根本改观，农村改革和发展仍然处于艰难的爬坡和攻坚阶

段，保持农村发展好势头的任务非常艰巨。”“十一五”时期是我国经济社会发展中承前启后的关键时期，只有在解决“三农”问题上采取新的重大举措，切实推进建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制，加快农业、农村发展和农民增收的步伐，促进农村经济社会的全面进步，才能在本世纪头二十年如期实现全面建设小康社会的宏伟目标。

2. 我国总体上已经到了“以工促农、以城带乡”的发展阶段

“城乡二元经济结构”，是众多国家特别是发展中国家在实现工业化进程中难以避免的一个发展阶段。我国是在一穷二白基础上、在自力更生条件下开始推进工业化的，最初的积累资金只能主要来自农业，农业和农民因此为国家的工业化做出了巨大贡献。但与此同时，城乡的二元经济结构也在进一步强化，特别是近年来，相对于快速发展的城市而言，农村经济社会发展滞后的矛盾更是日益突出。我国农村人口占大多数，城乡之间发展的不协调，不仅制约着农村生产力的发展和农民生活质量的提高，而且也明显制约着国内市场的扩大。我国社会消费品零售总额中，在县和县以下实现的比重，1993年占42.0%，1996年为39.6%，2001年为37.4%，2004年只占34.1%。这也从一个侧面表明，农村发展的滞后和农民收入增长的缓慢，最终必将成为影响整个经济持续快速增长的一大瓶颈。

针对我国经济社会发展中城乡不协调的突出矛盾，党的十六大明确提出了统筹城乡经济社会发展的要求。十六届三中全会从坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观出发，进一步明确了必须按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求，加快完善社会主义市场经济体制的目标。在十六届四中全会上，胡锦涛总书记对工农之间、城乡之间的关系作了深刻论述，他指出：“纵观一些工业化国家发展的历程，在工业

化初始阶段,农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向;但在工业化达到相当程度以后,工业反哺农业、城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村协调发展,也是带有普遍性的趋向。”之后不久,在2004年底的中央经济工作会议上,胡锦涛总书记进一步指出:“我国现在总体上已经到了以工促农、以城带乡的发展阶段。我们应当顺应这一趋势,更加自觉地调整国民收入分配格局,更加积极地支持‘三农’发展。”温家宝总理在2005年3月的十届全国人大三次会议的政府工作报告中提出,要“适应我国经济社会发展新阶段的要求,实行工业反哺农业、城市支持农村的方针,合理调整国民收入分配格局,更多地支持农业和农村的发展”。实际上,从中央制定的2004年和2005年两个“一号文件”中,人们就能够明显地感受到,支持农业、农村发展和农民增收的政策力度已经大大增强,“工业反哺农业、城市支持农村”的方针已经开始实施。

随着近年来我国经济的快速增长和综合国力的明显提高,逐步改变城乡二元经济结构的条件正日渐具备。按可比价格计算,我国2004年的人均国内生产总值是1989年的327.2%,同时,财政收入也达到了26355.88亿元;与此同时,第一产业在国内生产总值中的比重从25%下降到了15.2%;居住在农村的人口也从占总人口的73.79%减少到了58.24%。因此,我国总体上确已到了以工促农、以城带乡的发展阶段。全面推进社会主义新农村建设,努力实现城乡协调发展,已经成为我国现阶段经济社会发展的客观要求和迫切任务。

(二) 必须坚持以城乡统筹发展来推进 社会主义新农村建设

《建议》提出的关于建设社会主义新农村的要求,有一个鲜明的新特点,那就是要在积极实行统筹城乡经济社会发展的

前提下推进社会主义新农村建设。我国现阶段统筹城乡发展的主要特征，就是要实行“工业反哺农业、城市支持农村”。《建议》提出：要“坚持‘多予、少取、放活’，加大各级政府对农业和农村增加投入的力度，扩大公共财政覆盖农村的范围，强化政府对农村的公共服务，建立以工促农、以城带乡的长效机制”。因此，建设新农村，既必须调动广大农民的积极性，也要切实贯彻好“工业反哺农业、城市支持农村”的方针。只有结合好这两方面的力量，才能使推进新农村的建设体现出我国现阶段的时代特征和要求。

1. 要合理调整国民收入分配格局，建立以工促农、以城带乡的长效机制

要深化改革，加快形成有利于促进农业和农村发展的财政和投融资体制。农村各项基础设施建设和社会事业发展的滞后，一个重要原因，就在于财政和金融以往对农村的支持不足。2004年，我国农村固定资产投资占全社会固定资产投资总额的16.34%；各级财政支农支出占国家财政总支出的5.89%；农业贷款余额占金融机构各项贷款余额的5.55%。农村在上述各项资金支出中所占的比重，与农村人口所占的比例、农业和农村经济在国内生产总值中所占的份额相比，显然很不相称。《建议》明确要求：“调整财政支出结构，加快公共财政体系建设。完善中央和省级政府的财政转移支付制度，理顺省以下财政管理体制，有条件的地方可实行省级直接对县的管理体制”，以及“深化农村金融体制改革，规范发展适合农村特点的金融组织，探索和发展农业保险，改善农村金融服务”。根据这个要求，加快财政和投融资体制改革，扩大公共财政覆盖农村的范围，改善农村金融服务，这是在新的发展阶段推进社会主义新农村建设必不可少的条件。

2. 要加快形成有利于农业、农村发展和农民增收的市场体制

建立城乡统一的市场体制包括许多方面的内容,而当前农民最为迫切的要求,就是《建议》中提出的“逐步建立城乡统一的劳动力市场和公平竞争的就业制度,依法保障进城务工人员的权益”。农村人多地少,加快农村劳动力向非农产业和城镇的转移就业,是增加农民收入的必由之路。1990年,在农民的人均纯收入中,来自家庭经营和工资性收入的比重,分别占75.56%和20.22%,而2004年,农民人均纯收入中上述两者的比重,已变为分别占59.45%和34.0%。这表明,就业结构和收入来源的变化,对农民的收入增长日益起着越来越重要的作用。因此,在快速推进城镇化的过程中,无疑应当通过加快完善市场体制来为农民提供更多、更便利、更公平的转移就业机会。

3. 要加快形成有利于促进农村公共事业发展的机制

农村发展的滞后,不仅表现在经济方面,更突出地反映在教育、卫生、文化等公共事业方面。在以往较长时间中,由于受财力的限制,政府对农村提供的公共服务不足,农村的教育、卫生、文化等公共事业主要由农民和农村集体经济组织自己办,与城镇差距很大。近年来,这种状况已经开始发生变化。中央在2003年初就提出了“国家今后每年新增教育、卫生、文化等事业经费,主要用于农村”的要求;在2005年的“一号文件”中,再次明确“要落实新增教育、卫生、文化、计划生育等事业经费主要用于农村的规定,用于县以下的比例不低于70%”。从2005年开始,在592个国家扶贫开发工作重点县已经实行了对农村义务教育阶段贫困家庭学生免除杂费和课本费,对寄宿生补助生活费的政策。《建议》进一步提出,“十一五”期间,要将“两免一补”的政策扩大到农村所有的义务教育阶段贫困家庭学生,并实现对农村义务教育阶段的全体学生免收杂费。2002年10月,党中央、国务院做出了《关于进一步加强农村卫

生工作的决定》，明确了加强农村公共卫生工作、推进农村卫生服务体系建设、建立和完善农村新型合作医疗制度和医疗救助制度等任务，农村的卫生医疗状况有了一定的改善。在中央和地方财政的共同支持下，建立农村新型合作医疗的试点工作有了积极推进。到2005年6月底，在开展新型农村合作医疗试点的641个县（市、区）的2.25亿农村人口中，已有76%的人自愿参加了这项制度。《建议》再次强调，要“加强农村公共卫生和基本医疗服务体系建设，基本建立新型农村合作医疗制度”。国务院已经对此做出安排，将从2006年起，进一步加大中央和地方财政对建立农村合作医疗制度的支持力度，到2008年将在全国农村基本普及新型合作医疗制度。《建议》还提出，在已经取得试点经验的基础上，要“实施农村计划生育家庭奖励扶助制度和‘少生快富’扶贫工程”。

《建议》明确要求加大对农村基础设施建设的投入，加快乡村道路、农村电网和农村信息化等建设，逐步解决农村饮水的困难和安全问题，以及发展沼气等适合农村特点的清洁能源。同时，《建议》还提出，要“坚持最严格的耕地保护制度，加快征地制度改革，健全对被征地农民的合理补偿机制”，凸显了对保障失地农民生存发展权的高度关注。在进一步完善以国家、集体和家庭等多方面力量相结合的农村现有社会保障措施的基础上，《建议》还根据部分地区的试点经验，提出了“有条件的地方要积极探索建立农村最低生活保障制度”的要求。

（三）必须以促进农村经济社会全面进步 为目标推进社会主义新农村建设

推进社会主义新农村建设，必须全面深化农村改革，激发农村自身活力，在国家政策的扶持下，大力发展农村生产力，加快改善农村的生产生活条件和整体面貌，促进农村经济社会

的全面进步。因此，必须根据《建议》提出的总体部署，按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，全面推进新农村建设的各项工作。

1. 坚持和完善农村的基本经营体制，坚持以经济建设为中心，努力发展农村生产力，促进农民收入持续增长

建设新农村的首要任务，就是推进现代农业建设。《建议》明确提出了建设现代农业的总体要求，那就是“加快农业科技进步，加强农业设施建设，调整农业生产结构，转变农业增长方式，提高农业综合生产能力”。要完成这一任务，关键在于保护和调动广大农民群众发展经济的积极性。以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是党领导下的亿万农民在改革中的伟大创造，是我国宪法所规定的农村基本经营制度，具有广泛的适应性和旺盛的生命力。《建议》明确提出，要“稳定并完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，有条件的地方可根据自愿、有偿的原则依法流转土地承包经营权，发展多种形式的适度规模经营”。我国农业的发展，始终承担着保障国家粮食安全和增加农民收入的双重任务。因此，要把坚持以经济建设为中心，推进现代农业建设、提高粮食生产能力、促进农民收入的持续增加，作为新农村建设的出发点和基本目标。按照《建议》提出的要求，在稳定和完善农村基本经营制度的基础上，健全农业技术推广、农产品市场、农产品质量安全和动植物病虫害防控体系；在完善现有农业补贴政策的基础上，逐步建立符合国情的农业支持保护体系；在增强村级集体经济组织服务功能的同时，鼓励和引导农民发展各类专业合作组织，提高农业的组织化程度。

2. 要巩固农村税费改革的成果，全面推进农村综合改革，为建设社会主义新农村提供体制保障

新农村建设必须伴随一系列体制创新，其中一大任务就是要推进以巩固税费改革成果为主要内容的农村综合改革。进入

“十一五”的第一年，全国就将全面免征农业税，农民种地必须缴纳“皇粮国税”的历史，在延续了2600年之后将就此终结。这是国家、集体与农民三者利益关系的一次重大调整，由此也必然要提出加快推进涉及面更广、层次更深的农村综合改革的任务。取消农业税的积极意义显而易见，但也使农村原有的深层次矛盾开始凸显，还引发了大量的新情况、新问题。只有下决心深化改革，进行体制创新，才能巩固和发展农村税费改革已经取得的成果，才能保证农村经济社会的稳定发展和新农村建设的顺利推进。因此，《建议》提出，“十一五”期间，要“基本完成乡镇机构改革、农村义务教育和县乡财政管理体制等改革任务”。这些改革任务涉及农村经济社会的方方面面，核心是要建立起精干高效的农村基层行政管理体制和覆盖城乡的公共财政制度。农村各地的情况差别很大，必须从各地的实际出发，在认真总结试点经验的基础上，积极稳妥地推进农村综合改革，为建设社会主义新农村提供坚实的体制保障。

3. 要搞好乡村建设规划，逐步改善村容村貌

在着力解决直接关系农民切身利益的各类生产生活问题基础上，要切实加强乡村规划，使乡村的建设和管理符合社会主义新农村的要求。乡村建设规划的实施是一项长期任务，既要着眼于改善村容村貌，又要从当地实际出发，尊重农民的意愿和充分考虑农民的承受能力；既要坚持节约和集约使用土地这个基本原则，又要有利于方便农民的生产生活和体现各地农村的特点。农村各地的发展差距很大，改善村容村貌的工作也必然是起点有差距，过程有快慢，水平有高低，切不可脱离实际、违背农民意愿，盲目攀比。必须坚持从各地的实际出发，统一规划，分步实施，因地制宜，稳步推进。建设新农村，农民是主体。因此，《建议》对推进新农村建设提出了必须牢牢把握的两大重要原则，那就是“从各地实际出发，尊重农民意愿”和“通过农民辛勤劳动和国家政策扶持”。只有始终坚持好这两大

原则，新农村的建设才能在符合农民意愿、带给农民实惠、受到农民拥护的基础上，扎实稳步地向前推进。

4. 要注重培育和造就新型农民，形成良好的社会风貌，进一步完善村民自治机制

建设新农村，离不开培育和造就新型农民。《建议》要求“培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，提高农民的整体素质”，这是把农村巨大人口压力转化为人力资源优势的根本途径，也是持续推动社会主义新农村建设的力量源泉。要通过发展农村教育事业，活跃农村健康的文化体育活动，加强农村精神文明建设，完善农民职业技能培训制度等措施，在农村形成良好的社会风貌，使新一代农民有健康成长的良好社会环境。在转变乡镇政府职能的同时，要切实加强农村的基层组织建设。通过认真开展保持共产党员先进性的教育活动，增强农村基层党组织的凝聚力、战斗力和创造力。要发展基层民主，通过完善“一事一议”和村务公开等制度，保障农民依法行使民主的权利，健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制，为建设社会主义新农村的宏伟事业提供可靠的组织保障。

（作者为中央财经领导小组办公室副主任、
中央农村工作领导小组办公室主任）

原文载于《人民日报》2005年10月23日

目 录

Contents

绪 论 / 1

第 1 章 新农村建设的国内历史沿革和国际经验 / 2

第 2 章 中国共产党农村建设的历史回顾与经验总结 / 33

第 3 章 社会主义新农村建设的背景、内涵与方向 / 52

第一篇 生产发展 / 65

第 4 章 生产发展与新农村建设 / 66

第 5 章 现代农业科技与新农村建设 / 86

第 6 章 新农村建设与农业基础设施现代化研究 / 126

第二篇 生活宽裕 / 139

第 7 章 生活宽裕与农村劳动力转移 / 140

第 8 章 新农村建设与农业结构调整 / 163

第 9 章 新农村建设与农村消费 / 183

第 10 章 新农村建设与农民增收 / 206

第三篇 乡风文明 / 233

第 11 章 社区法治体系与新农村建设 / 234

第 12 章 新农村信息传播体系建设 / 255

第 13 章 乡规民约与新农村秩序和谐建设 / 275

第 14 章 农村社群文化组织的发育与新农村建设 / 296

第 15 章 构筑以基本社会保障制度体系为核心的
农村社会安全网 / 317

第四篇 村容整洁 / 339

第 16 章 农村人居环境和景观建设 / 340

第 17 章 农村新能源工程建设 / 367

第 18 章 农村清洁生产和绿色产业发展 / 399

第 19 章 农牧业固体废物处理与资源化利用 / 424

第五篇 管理民主 / 457

第 20 章 新农村建设与村级组织治理能力研究 / 458

第 21 章 农村教育改革与社会主义新农村建设 / 472

第 22 章 农民组织发展及参与式规划 / 498

第 23 章 新农村政权建设 / 515

第六篇 政策保障 / 533

第 24 章 社会主义新农村建设的动力基础 / 534

第 25 章 社会主义新农村建设中的资金保障 / 549

第 26 章 新农村建设中农村公共物品财政问题研究 / 566

第 27 章 新农村建设中的政府政策过程 / 580

编后记 / 594

绪论